

# КОНФЕРЕНЦИЯ

## «ДИСПАРИТЕТЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ»

УДК 327.7 + 325.14 + 343.326 + 341.24

В. И. Михайленко

### **ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ**

«Арабская весна» изменила миграционную повестку для ЕС в связи с увеличением потоков мигрантов и изменением их качественного состава. Европейский союз приступил к совершенствованию ранее принятых механизмов управления миграционными процессами и начал внедрение новых. В статье рассматривается развертывание пограничных и морских операций против нелегальной миграции, развитие сотрудничества с Турцией, балканскими странами с целью предотвращения незаконной миграции.

**К л ю ч е в ы е с л о в а:** Европейский союз, миграционная политика, нелегальная миграция, трансрегиональный терроризм, саммит ЕС — Турция.

В статье рассматривается влияние миграционного кризиса в Средиземноморье в 2011–2016 гг. на совершенствование инструментов регулирования миграционных процессов в ЕС и на программы ЕС реформирования Средиземноморского региона.

В качестве методологического инструментария автор опирается на теории «старого» и «нового» регионализма, которые подводят научную базу под исследование изучаемой темы [2].

### **Кризис управления миграцией в ЕС перед вызовами массового исхода беженцев в Европу**

Массовый исход беженцев в Европу, начиная с ноября 2014 г., из районов боевых действий в Афганистане, на Ближнем Востоке и в Северной Африке выявил серьезные дефекты управления миграционными процессами в ЕС [3, 32].

До массового исхода беженцев в Европу через территорию Турции самым уязвимым пунктом для нелегальной миграции являлась территория Италии.

В 2013 г. в Италии была утверждена государственная программа *Mare Nostrum* («Наше море») с целью усиления охраны границ и проведения спасательных операций на море. Для усиления контроля за ситуацией в район основных потоков нелегальной миграции планировалось направить пять военно-морских судов, один прибрежный транспорт и около полутора тысяч военных моряков. Представитель Министерства внутренних дел Италии определял в качестве основных задач военно-морской миссии «осуществление мониторинга ситуации с иммигрантами и предотвращение возможных трагедий» [18].

С самого начала этот план был подвергнут критике со стороны экспертов. Они обращали внимание на фактическую невозможность исполнения миссии кораблями, чей тоннаж существенно превышал тоннаж малых плавсредств, на которых переправляются иммигранты. Кроме того, обращалось внимание на высокую затратность экспедиции, которая могла составить до 12 млн евро в месяц, в то время как официальные лица настаивали на 3–4 млн евро [Там же].

Критики операции *Mare Nostrum* отмечали, что в этом плане нет ничего нового. Итальянская операция не решит проблему иммиграции, это будет очередная «дорогостоящая дырка в воде» [24]. Усилению военно-морского патрулирования каналов иммиграции противопоставлялось расширение использования «гуманитарных каналов и международного сотрудничества с ответственными политическими режимами стран Северной Африки путем предоставления заявителям на иммиграцию виз через различные европейские консульства, действующие на их территории» [Там же].

Итальянская операция *Mare Nostrum* встретила также отрицательную реакцию со стороны европейских союзников, которые обвинили ее в выдавливании легальных мигрантов в другие страны ЕС и в непринятии действенных мер против нелегальной миграции. Согласно данным итальянских властей за время проведения операции на море было спасено около 113 тыс. мигрантов, арестовано до 500 лиц, причастных к организации нелегальной миграции [Там же].

По статистике в Италии на 1 января 2015 г. насчитывалось проживающих «новых итальянцев» 5,8 млн человек (примерно 10 % населения) и более 400 тыс. незаконных иммигрантов. В 2014 г. число незаконных иммигрантов, прибывших морским путем, достигло 170 тыс., в то время как годом ранее — 43 тыс. [27].

Статистика начала 2016 г. является неутешительной. В январе в Италии высадилось нелегальных мигрантов 5651 человек, т. е. на 60,2 % больше, чем в январе предыдущего года [28].

### Перенастройка управления миграционными процессами

Директор европейского офиса Международной организации по миграции (*International Organization for Migration, IOM*) Е. Амбрози считает, что на самом деле имеет место не миграционный кризис, а кризис управления миграционными процессами [9, 176]. В Германии число беженцев, прибывших в 2015 г., составило 1 % от населения страны. В других европейских странах — еще меньше. В то время как в Иордании — более 12 % населения [Там же, 180].

С точки зрения международного права поведение государств в Средиземноморье регулируется Конвенцией ООН по морскому праву, Международной конвенцией по поиску и спасению на море и др. В борьбе против нелегальной миграции используется Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности.

Со стороны ЕС миграционная политика с 2004 г. находилась в ведении программы «Европейская политика соседства» (*European Neighbourhood Policy, ENP*).

С 2005 г. внешняя миграционная политика ЕС переходит под управление Генерального директората Миграционных и внутренних дел Европейской комиссии, который сформировал повестку «Глобальные подходы в области миграции и мобильности» (*Global Approach on Migration and Mobility, GAMM*) [9]. *GAMM* придерживается следующих тематических приоритетов: «больше взаимодействия с законной миграцией, права человека, защита беженцев» [Там же, 172].

Одним из основных инструментов координации пограничного сотрудничества стран ЕС является Европейское агентство по управлению сотрудничеством на внешних границах ЕС (*Frontex*). Оно взаимодействует с десятком европейских и международных организаций. Сотрудничество с ними осуществляется в рамках Консультативного форума (*Consultative Forum of Frontex*).

Начавшаяся в 2011 г. «арабская весна» изменила миграционную повестку для ЕС в связи с увеличением потоков мигрантов и изменением их качественного состава, наряду с трудовой миграцией увеличив количество беженцев войны, а именно детей, женщин. Миграционный поток из Сирии, Афганистана, Ливии, Эритреи, Сомали, Ирака трансформировался в «гуманитарную катастрофу». Сирию покинули 4,2 млн человек; Ливан, Иордания, Турция приняли около 3,8 млн сирийцев. В страны Евросоюза между 2011 и декабрем 2015 г. переместилось около 898 тыс. сирийцев [16].

Важнейшим направлением миграционной политики ЕС стала борьба против нелегальной миграции и трансрегионального терроризма. Европейский союз предложил средиземноморским и африканским партнерам «обновленную» программу действий [34].

В связи с последствиями «арабской весны» Европейский совет создал под руководством Европейской комиссии в октябре 2013 г. Целевую группу для Средиземноморья (*Task Force for the Mediterranean*), к деятельности которой были привлечены члены ЕС, агентства ЕС, Европейская служба внешнеполитической деятельности. Среди приоритетных задач были поставлены расширение взаимодействия с третьими странами в борьбе против нелегальной миграции, торговли людьми, контрабанды, организованной преступности; спасение тонущих беженцев; оказание помощи странам, испытывающим высокое давление миграции. Некоторые специалисты скептически оценили возможности новой структуры, отметив, что имело место лишь «перелицевание» ранее принятых мер и инструментов. По-прежнему отмечалось отсутствие долговременной стратегии в области незаконной миграции [9, 176].

Развитие двусторонних отношений между ЕС и средиземноморскими государствами определялось рядом уже действовавших проектов. С 2002 г.

осуществляется межправительственный Средиземноморский диалог по миграционному транзиту (*Mediterranean Transit Migration Dialogue, MTM*), в котором участвуют 45 стран Средиземноморья и Африки. С целью осуществления консультационной поддержки создан Международный центр развития миграционной политики (*International Centre for Migration Policy Development, ICMPD*) [9, 175].

Важное место в развитии сотрудничества по проблемам миграции занимает Рабатский процесс по евро-африканскому диалогу по вопросам миграции (2006). В его рамках были приняты Парижская программа сотрудничества (2008), Дакарская стратегия (2011), Хартумский процесс (2014), Римская декларация и программа (2014). Европейская комиссия осуществляет финансирование Рабатского процесса в рамках специально созданного фонда (*Rabat Process Support Project*) [29, 30].

В 2007 г. стартовал проект «Африка — ЕС партнерство в области миграции, мобильности и занятости» (*Africa-EU Partnership on Migration, Mobility and Employment, ММЕ*), инструментом реализации которого стал план действий на 2008–2010 гг. [36]. Пока невозможно подвести итоги эффективности сотрудничества. В качестве положительного примера приводят деятельность Центра для профессионального обучения африканских беженцев, расположенного на территории Марокко. Успешный опыт работы с беженцами при поддержке международных фондов имеет Иордания. В январе 2015 г. в Иордании насчитывалось 811 тыс. беженцев, из них 747,5 тыс. сирийцев. Европейский союз направил на поддержку миграционной политики Иордании 40 млн евро через расположенный в Италии Региональный целевой фонд [9, 175].

Одним из «камней преткновения» стал отказ лидеров африканских стран обсуждать вопрос о создании в этих странах центров по приему беженцев, чтобы контролировать их приток в ЕС. Как отметила глава европейской дипломатии Ф. Могерини, создать такие центры пока нельзя, поскольку не решены вопросы с их расположением, ресурсами и готовностью ЕС принять мигрантов, обращающихся в эти центры [1].

*Frontex* координировало или координирует основные операции в Средиземноморье: операция «Эней» (*Aeneas*), осуществлявшаяся Италией и Грецией в Ионическом море, в функции которой входил контроль за нелегальным трафиком из Египта и Турции (осуществлялась в 2013 г.); операция «Гермес» (*Hermes*) осуществлялась в 2013 г. в Сицилийском проливе (море) между Италией, Мальтой, Тунисом и Ливией; операция «Индало» (*Indalo*), осуществлявшаяся в 2013 г. между Испанией, Марокко и Алжиром [17]. В сентябре 2013 г. стартовала программа «Морской конек» (*Seahorse*), инициированная Испанией и поддержанная ЕС, направленная на усиление связей с руководством Алжира, Туниса, Ливии и Египта, чтобы пресекать нелегальную миграцию в Европу [19]. В 2007–2013 гг. на Тематическую программу по миграции и беженцам (*Thematic Programme for Migration and Asylum*) ЕС израсходовал 387 млн евро, из них 68 млн было направлено на поддержку инициатив на Ближнем Востоке, в Южном Средиземноморье и Сахаре [23].

Кроме того, ЕС тесно взаимодействует с Международной организацией по миграции (*International Organization for Migration, IOM*). Финансовая поддержка

со стороны ЕС двух программ по возвращению беженцев составила 3,6 млн евро. На проект *Sahara-Med Project* (Сахара — средиземноморский проект) ЕС выделил 10 млн евро. Евросоюз работает в тесном контакте с Агентством ООН по делам беженцев (*UNHCR*) [13]. На этом перечень фондов и организаций по работе с беженцами, с которым работает ЕС, не исчерпывается.

*Frontex* взаимодействует с итальянскими военными в рамках операций *Mare Nostrum*. Европейский совет поручил в рамках Общей политики безопасности и обороны (*Common Security and Defence Policy, CSDP*) организовать военные операции с целью противодействия криминальным группам, осуществляющим нелегальную иммиграцию. Кроме того, было продолжено сотрудничество с заинтересованными государствами по вопросам легальной миграции.

Европейский союз пришел к пониманию необходимости расширения военной операции, начатой Италией. С 1 ноября 2014 г. стартовали координируемые *Fortex* операции *Triton* и *Poseidon*, в которых принимает участие 21 страна ЕС, увеличено количество транспортных и технических средств, персонала, утроено финансирование, расширен географический охват контролируемой территории. С февраля 2016 г. к патрулированию в Эгейском море присоединились корабли НАТО, которые выдворяют суда с нелегальными мигрантами обратно в Турцию [8, 20, 34].

### Критика миграционной политики ЕС

Более 53 % современных беженцев происходят из регионов, где проживают арабы, среди них доля этнических арабов составляет всего лишь 5 % [9, 16]. Ливан, Турция и Иордания принимают больше беженцев, чем все страны ЕС, вместе взятые; называются цифры порядка 6,5 млн человек. С 2000 г. более 22 тыс. человек погибли на пути в Европу. Это стало предметом резкой критики в адрес ЕС со стороны правозащитных организаций, Агентства ООН по делам беженцев, Агентства Европейского союза по основным правам, Комитета по предотвращению пыток Совета Европы [Там же, 166].

Среди негосударственных организаций, остро критикующих миграционную политику ЕС, выделяется созданная в 2001 г. Платформа международного сотрудничества за права мигрантов без документов (*Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, PICUM*) [25]. В нее входят более 160 организаций и 190 частных адвокатов из 38 стран. Задача организации — отслеживать тот «разрыв, который существует между международным законодательством в области прав человека и реальной политикой и практикой, осуществляемой на национальном уровне» [26]. *PICUM* проводит мониторинг миграционной политики в странах ЕС, выявляет нарушения в депортации незаконных мигрантов, готовит рекомендации. К примеру, *PICUM* обратила внимание на физические ограничения (использование наручников) со стороны *Frontex Joint Return Operation* при депортации незаконных мигрантов авиарейсом из Роттердама в Лагос, что было квалифицировано как использование пыток и насилия в отношении депортируемых. *PICUM* обращает внимание на имевшиеся случаи задержания детей и их родителей, на нарушение принципа, согласно которому права детей превыше всего. Общий вывод *PICUM*

сводится к тому, что при депортации нелегальных мигрантов имеют место нарушения прав человека, которые гарантированы основополагающими документами ЕС в отношении незаконных мигрантов [26].

Таким образом, сформировалась новая повестка для ЕС перед лицом геополитических рисков, миграционного «взрыва» и сопутствующей ему гуманитарной катастрофы.

Основной поток мигрантов пришелся на Германию, Великобританию и скандинавские страны. Руководство Германии стало настаивать на пропорциональном распределении мигрантов (*european «burden-sharing»*) между другими странами ЕС, что встретило открытый и скрытый саботаж со стороны восточноевропейских, прибалтийских и других государств. Руководство Великобритании протестовало в связи с «недобровольным» характером решения о распределении беженцев по странам. Во время принятия второго миграционного пакета по распределению беженцев в сентябре 2015 г. против голосовали представители Венгрии, Словакии, Румынии и Чехии [34]. Кипр заявил, что он открывает дверь только беженцам-христианам. Возникла непосредственная угроза Шенгенским соглашениям. 4 марта 2016 г. Европейская комиссия, Европейский совет были вынуждены опубликовать совместный доклад «Назад к Шенгену: дорожная карта», в котором было дано обоснование серьезных экономических потерь в случае отказа от Шенгенских соглашений [7].

### **Политика ЕС перед вызовом миграционного «взрыва» 2015 г.**

Миграционный кризис высветил как необходимость принятия незамедлительных решений, так и структурные пределы миграционной политики ЕС, ограниченность инструментария ЕС для решения возникших проблем.

На круглом столе на тему «Новые вызовы для ЕС в Арабском Средиземноморье и пересмотр Европейской политики соседства», который проходил в Аммане 2–3 ноября 2015 г., многие эксперты прямо говорили о необходимости для ЕС «отказаться от нормативной политики в регионе и сформулировать свои политические цели в более практических понятиях» [34].

В ЕС начала обсуждаться тема баланса между «государственной безопасностью» и «правами мигрантов» [Там же]. Многие механизмы регулирования миграционных процессов продолжают оставаться у руководства государств–членов ЕС.

Президент Еврокомиссии Жан-Клод Юнкер в своем предвыборном документе определил стратегическую линию на необходимость надежной борьбы с нелегальной миграцией, торговлей людьми и контрабандистами и на обеспечение безопасности внешних границ Европы. Вместе с тем эти решительные действия должны сочетаться с сильной общей политикой предоставления убежища, а также с новой европейской политикой в отношении легальной миграции [21].

13 мая 2015 г. Европейская комиссия приняла документ под названием «Европейская повестка по миграции» (*A European Agenda on Migration*), в котором отмечается, что ЕС должен перейти от политики чрезвычайных мер к созданию общей платформы для всей эмиграции. «...Мы нуждаемся в новом, более европейском подходе» — констатируется в документе [15].



Несмотря на то что документ подвергается постоянной критике со стороны экспертов, в нем содержатся элементы конкретной стратегии ЕС в области миграционной политики. В перспективе предполагается, что борьба против судов с нелегальными перевозчиками станет постоянным объектом операций в рамках общей политики безопасности и обороны. На систему сбалансированного распределения беженцев среди стран ЕС на 2015–2016 гг. выделено 50 млн евро. Предлагается расширить сотрудничество с третьими странами, через которые идет поток мигрантов. Речь идет прежде всего о странах Северной Африки, Африканского Рога, Ближнего Востока. На это направление деятельности предлагается выделить 30 млн евро. [16].

Особые задачи возлагаются на Европейскую службу внешнеполитической деятельности (*Commission and the European External Action Service, EEAS*), которая должна активно включиться в мероприятия по достижению стабильности в неспокойных странах, в частности, оказать содействие в формировании правительства национального единства в Ливии. На гуманитарную помощь в Сирии и сирийским беженцам в Иордании, Ираке, Ливане и Турции выделялось 3,6 млрд евро.

### **Политика ЕС взаимодействия с Турцией и балканскими странами**

Эксперты обращают внимание на то, что ЕС фактически нанимает Турцию на условиях «аутсорсинга» с целью сократить количество беженцев в Европу [34]. Во время переговоров 7 марта 2016 г. премьер-министра Турции А. Давутоглу с председателем Европейского совета Д. Туском были внесены дополнения в ранее принятый совместный план действий, который предусматривает возвращение нелегальных мигрантов, прибывших из Турции в Грецию: ускорить расходование первоначально выделенных 3 млрд евро, чтобы обеспечить финансирование первой очереди совместных миграционных проектов, и принять решение о выделении дополнительных средств для финансирования фонда сирийских беженцев [33].

На саммите ЕС — Турция, который проходил 18 марта, был одобрен совместный план, предусматривающий меры по сокращению числа нелегальных мигрантов из Турции. План предусматривает механизм возвращения нелегальных мигрантов обратно в Турцию и установление квоты на прием в ЕС 72 тыс. сирийских беженцев из Турции. В ответ Турция надеется добиться согласования по пяти разделам документа, включающим требования ЕС к претенденту на вступление в союз, в частности по одной из наиболее сложных тем — кипрскому вопросу. Европейский союз гарантировал выделение Турции следующего транша в 3 млрд евро. Он заверил, что до конца июня примет решение о предоставлении безвизового въезда для турецких граждан [37]. Однако из 72 условий предоставления безвизового режима остаются несогласованными более 50 [5].

Соглашаясь на передачу турецкой стороне нелегальных мигрантов, ищущих политического убежища в ЕС, Брюссель отходит от соблюдения подписанных европейскими странами международных конвенций по правам беженцев [Там же].

Европейский союз планирует уделить особое внимание работе с восточно-европейскими западно-балканскими и азиатскими странами с целью достижения согласованной иммиграционной политики. Кроме того, предлагается усилить

координацию работы между основными организационными центрами ЕС, регулируемыми поток беженцев, а именно между Европейским бюро предоставления убежища (*European Asylum Support Office*), Европейским агентством по управлению сотрудничеством на внешних границах (Frontex) и Европолом с целью осуществления быстрой идентификации, регистрации и снятия отпечатков пальцев поступающих иммигрантов. На осуществление непредвиденных расходов ЕС выделил 60 млн евро.

Европейский союз планирует использовать и другие существующие инструменты для того, чтобы открывать новые рабочие места в странах — источниках массовой иммиграции. Для этого планируется повышать эффективность программы «Европейская политика соседства» [33].

### **Превентивные меры ЕС в странах — потенциальных источниках нелегальной миграции**

Источниками нелегальной иммиграции являются гражданские войны, гонения, бедность, климатические изменения. Профилактика и смягчение этих угроз занимают важное место в миграционной стратегии ЕС. На делегации ЕС возлагается задача мониторинга ситуации с мигрантами и взаимодействия с руководством стран-источников миграции. Прикомандированные в этих странах европейские миграционные офицеры связи (*European migration liaison officers*) должны работать в тесном контакте с Сетью иммиграционных офицеров связи (*Immigration Liaison Officers Network*). Структура была создана в ЕС в 2004 г. с целью сбора и анализа информации о нелегальной миграции. Можно diskutieren на тему об эффективности использования Турцией 79 млн евро, которые она получила с начала 2014 г. для развития инфраструктуры связи по вопросам мигрантов со специализированными службами ЕС, но такие финансовые ресурсы были выделены Европейским союзом.

На развитие регионов Африки, Азии и Восточной Европы, основных источников нелегальной иммиграции, Евросоюз выделил программам международной помощи (*EU external cooperation assistance*) 96,8 млрд евро на 2014–2020 гг.

Евросоюз планирует усилить борьбу против криминальных сетей, занимающихся нелегальной иммиграцией. В 2002 г. ЕС принял директиву, в которой дается определение нелегальной иммиграции, устанавливается уголовная ответственность за осуществление противоправных действий [11]. Опираясь на принятую директиву, ЕС намерен усилить действия по идентификации преступных сообществ, уничтожению средств переправки нелегальных иммигрантов. Опираясь на финансовую разведку (*Financial Intelligence Units*) и Европейское агентство по безопасности (*European Agency on Security*), ЕС будет пресекать финансовые операции контрабандистов. Кроме того, планируется усилить контроль за использованием нелегальной рабочей силы внутри ЕС.

Документ «Европейская повестка по миграции» констатирует низкую эффективность работы по организации возвращения нелегальных мигрантов. По приведенным данным, в 2013 г. было принято 39,2 % решений по возвращению на родину нелегальных иммигрантов [14]. Имеются отдельные данные по Барселоне,



где было принято решение о депортации 54 % задержанных, из которых реально было депортировано 46 % [26].

Европейский союз будет добиваться исполнения соглашений, подписанных с рядом стран, например, с группой азиатских, карибских и тихоокеанских стран (*African, Caribbean and Pacific Group of States, ACP*). Согласно статье 13 Договора Котону, заключенного 23 июня 2000 г. в столице Бенина, каждый член ЕС имеет право на возвращение нелегальных иммигрантов в страну, из которой они прибыли, а группа азиатских, карибских и тихоокеанских стран обязана без каких-либо формальностей их принять. В 2008 г. была принята специальная Директива по возвращению (*Return Directive*), в которой были разработаны общие стандарты и процедуры для стран ЕС по возвращению нелегальных иммигрантов [12]. Практически во всех случаях, связанных с вопросами миграции, делается оговорка: «за исключением Великобритании».

В 2014 г. были подписаны соглашения по возвращению нелегальных иммигрантов с Пакистаном и Бангладеш. Европейский союз оказывает поддержку этим странам в создании соответствующих механизмов.

«Европейская повестка по миграции» предусматривает усиление роли некоторых уже сформированных механизмов управления миграционными процессами, в частности *Frontex*. До сих пор *Frontex* могло только координировать миссии по депортации. Европейская комиссия решила исправить этот недостаток и наделить *Frontex* дополнительными полномочиями по инициированию депортации нелегальных иммигрантов [14].

Несмотря на ряд серьезных организационных мер, принятых по укреплению границ ЕС в частности, отмечается высокая эффективность созданной в октябре 2013 г. Европейской пограничной системы наблюдения (*European Border Surveillance System, EUROSUR*): пограничный контроль по периметру ЕС все еще представляет собой «лоскутное одеяло». В 2016 г. планируется принять Единый стандарт пограничного управления (*Union standard for border management*). Только на развитие системы наблюдения ЕС предусмотрел выделение 2,7 млрд евро пограничным странам ЕС на период 2014–2020 гг.

Европейский союз планирует широко использовать ИТ технологии для усиления пограничного контроля. Для этого предполагается объединить все имеющиеся системы пограничного контроля в одну систему «Умные границы» (*Smart Borders*), которая облегчит пересечение границы для легального въезда в ЕС и создаст непреодолимые барьеры для нелегальных иммигрантов. В целом дело идет к созданию Общей европейской системы работы с беженцами (*Common European Asylum System*). При этом значительное внимание будет уделяться работе с уязвимыми категориями беженцев, в частности с детьми.

Многие эксперты отмечают дефекты «Дублинской системы», которая была создана Дублинской конвенцией 1990 г. (вступила в силу в 1997 г.) и Регламентом «Дублин II» (2003). Так, не работает принцип «первой страны», согласно которому страна, в которую въехал иммигрант, обязана зарегистрировать беженца, взять у него отпечатки пальцев. Как отмечают эксперты, большинству прибывающих, например в Италию, позволяют ехать дальше на север — в Германию и Швецию. Большинство беженцев прибывает в Швецию через страны юга Европы. И если

их нет в компьютерной базе данных, то шведские власти не могут выслать их обратно, в так называемые «первые страны». В компьютерной базе ЕС (*Eurodac*) отсутствуют десятки тысяч дактилоскопических отпечатков. В 2014 г. число беженцев в Швеции перевалило за 80 тыс. человек, а количество «дублинских» так и осталось на уровне 11 тыс. Еще хуже была ситуация в 2015 г. Председатель Еврокомиссии Жан-Клод Юнкер заявил 28 октября 2015 г., что нужно изменить «дублинскую систему» (речь идет о Дублинской конвенции), поскольку она «уже не работает» [6].

Реформированию также подлежат правила работы с легальной иммиграцией, особенно с трудовой. Основной принцип реформирования изложен кратко: «дешевый, ускоренный и безопасный денежный трансфер» [10, 14].

Наконец, была принята система пропорционального распределения иммигрантов между странами ЕС. Квота для Италии установлена третьей в ЕС (11,84 %) после Германии (18,42 %) и Франции (14,17 %) [13, 14].

Правительственные и общественные организации ЕС активно участвуют в дискуссии относительно реформы политики ЕС в области миграции и беженцев [35]. По настоянию инициативной группы Европейский парламент проголосовал большинством голосов за включение дополнительных статей, облегчающих положение детей и женщин мигрантов [22].

В феврале 2016 г. Европейский совет, обсудив гуманитарную катастрофу с беженцами, принял решение о выделении дополнительных 275,5 млн евро на разрешение кризиса [30]. Всего на урегулирование проблемы беженцев ЕС выделяет более 10 млрд евро, из них 1 млрд — Турции, 500 млн — Сирии, 4,6 млрд — на первоначальное размещение; 1,8 млрд — африканским странам, 2,2 млрд — на чрезвычайные нужды [31].

Европейский проект трансформирования Средиземноморья имеет внешних соперников в лице сильных глобальных и региональных акторов (США, Китай, Россия, Турция) [4]. Другая линия соперничества проходит внутри ЕС, между европейскими странами. Наряду со средиземноморскими странами Францией, Испанией, Италией на роль главного регулятора в регионе претендует также Германия.

Таким образом, в Европейском союзе проблема беженцев рассматривается как серьезный международный вызов, прямая угроза государственной безопасности стран ЕС и всему сообществу. Для разрешения острого миграционного кризиса ЕС использует разнонаправленную стратегию: идет по пути совершенствования и создания новых институтов управления миграционным кризисом, расширяет трансрегиональный диалог по миграции (*cross-regional dialogue*) в Средиземноморье, Африке и на Ближнем Востоке, по основным источникам массовой миграции или транзита беженцев, продолжает переформатирование Средиземноморского региона (*region-building*). Италия является одним из ключевых акторов средиземноморской политики, рассматривая регион как сферу собственных национальных интересов. Удастся ли Европейскому союзу институциональными методами и финансовыми потоками «затушить пожар» массовой миграции, покажет ближайшее будущее. При любом исходе опыт ЕС в регулировании миграционных потоков

имеет практический интерес для государств, которым предстоит столкнуться с подобными вызовами.

1. МИД Египта: страны Африки не готовы создавать центры для беженцев [Электронный ресурс]. URL: <http://svr.su/content/item/4930/> (дата обращения: 25.02.2016).

2. Михайленко Е. Б. «Старый» и «новый» регионализм: теоретический дискурс : курс лекций. Екатеринбург, 2014.

3. Потемкина О. Ю. Иммиграционная политика Европейского союза: итоги и новые вызовы // Миграционные проблемы в Европе и пути их решения: Доклады Института Европы. № 315. М., 2015.

4. Трофимова О. Е. Эволюция средиземноморской политики Евросоюза: путь от сотрудничества к интеграции. М., 2011.

5. Тэвдой-Бурмули А. Евро-турецкое соглашение по миграции: отчаяние или расчет? [Электронный ресурс]. URL: [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=7471#top-content](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=7471#top-content) (дата обращения: 23.02.2016).

6. Юнкер: Дублинская система не работает [Электронный ресурс]. URL: <http://www.radiopolsha.pl/6/137/Artykul/226717> (дата обращения: 20.01.2016).

7. Back to Schengen — A Roadmap [Electronic resource]. URL: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_en.pdf) (accessed: 04.03.2016).

8. Campagna LasciateCIEntrare [Electronic resource]. URL: <http://www.lasciatecientrare.it/j25/chi-siamo> (accessed: 25.02.2016).

9. Changing Migration Patterns in the Mediterranean. Edited by Lorenzo Kamel. Edizioni Nuova Cultura, 2015. P. 176.

10. EU action in the fields of migration and asylum [Electronic resource]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-862\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-862_en.htm) (accessed: 22.01.2016).

11. Cosentino C. Rifugiati, la mappa nera dell'accoglienza stilata da "LasciateCIEntrare" [Electronic resource]. URL: [http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2016/02/26/news/rifugiati\\_la\\_mappa\\_nera\\_dell\\_accoglienza\\_stilata\\_da\\_lasciatecientrare\\_-134289005/](http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2016/02/26/news/rifugiati_la_mappa_nera_dell_accoglienza_stilata_da_lasciatecientrare_-134289005/) (accessed: 27.02.2016).

12. COUNCIL DIRECTIVE 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorized entry, transit and residence [Electronic resource]. URL: <http://www.statewatch.org/sem/doc/assets/files/council/DIR-2002-90.pdf> (accessed: 25.01.2016).

13. Directive 2008/115/EC on "common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals" [Electronic resource]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF> (accessed: 22.01.2016).

14. EU and IOM strengthen strategic dialogue on global migration issues. [Electronic resource]. URL: [https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/eu-and-iom-strengthen-strategic-dialogue-global-migration-issues\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/eu-and-iom-strengthen-strategic-dialogue-global-migration-issues_en) (accessed: 20.02.2016).

15. European Commission, A European Agenda on Migration (COM/2015/240), 13 May 2015.

16. EUROPE: Syrian Asylum Applications [Electronic resource]. URL: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/asylum.php> (accessed: 22.01.2016).

17. European Commission, A European Agenda on Migration (COM/2015/240), 13 May 2015 [Electronic resource]. URL: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-240-EN-F1-1.PDF> (accessed: 20.01.2016).

18. Gaiani A. Mare Nostrum: pro e contro della missione militare dell'Italia [Electronic resource]. URL: [http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/commentary\\_gaiani\\_22.10.2013\\_0.pdf](http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/commentary_gaiani_22.10.2013_0.pdf) (accessed: 20.01.2016).

19. Immigration: 'Seahorse' Mediterraneo for border control [Electronic resource]. URL: [http://www.ansamed.info/ansamed/en/news/sections/politics/2013/09/19/Immigration-Seahorse-Mediterraneo-border-control\\_9324814.html](http://www.ansamed.info/ansamed/en/news/sections/politics/2013/09/19/Immigration-Seahorse-Mediterraneo-border-control_9324814.html) (accessed: 23.01.2016).

20. Immigrants detention centers in Italy [Electronic resource]. URL: <https://strugglesinitaly.wordpress.com/equality/en-immigrants-detention-centers-in-italy/#cdacaracie> (accessed: 23.02.2016).
21. Juncker J.-C. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session. Strasbourg, 15 July 2014 [Electronic resource]. URL: [http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines_en.pdf) (accessed: 24.02.2016).
22. MEPs call for gender-sensitivity in asylum policy [Electronic resource]. URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160303IPR16927/MEPs-call-for-gender-sensitivity-in-asylum-policy> (accessed: 25.02.2016).
23. Migration and asylum thematic programme — funding [Electronic resource]. URL: [https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/funding\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/funding_en) (accessed: 03.03.2016).
24. Moual K. Mare Nostrum: cercasi risposta politica [Electronic resource]. URL: [http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/commentary\\_moual\\_22.10.2013.pdf](http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/commentary_moual_22.10.2013.pdf) (accessed: 24.02.2016).
25. PICUM [Electronic resource]. URL: <http://picum.org> (accessed: 19.02.2016).
26. PICUM Position Paper on EU Return Directive. April 2015 [Electronic resource]. URL: [http://picum.org/picum.org/uploads/publication/Final\\_ReturnDirectiveEN.pdf](http://picum.org/picum.org/uploads/publication/Final_ReturnDirectiveEN.pdf) (accessed: 24.02.2016).
27. Polchi V. Immigrati, c'è un popolo di invisibili in Italia e sono più di 400 mila [Electronic resource]. URL: [http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2015/12/02/news/rapporto\\_ismu-128656311/](http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2015/12/02/news/rapporto_ismu-128656311/) (accessed: 24.02.2016).
28. Polchi V. Migranti, i timori del Viminale: gli hotspot rischiano di essere un imbuto [Electronic resource]. URL: [http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2016/02/11/news/migranti\\_hotspot\\_viminale-133166114/](http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2016/02/11/news/migranti_hotspot_viminale-133166114/) (accessed: 19.02.2016).
29. Rabat Process [Electronic resource]. URL: <http://www.icmpd.org/our-work/migration-dialogues/rabat-process/> (accessed: 25.02.2016).
30. Refugees: additional funds approved in Brussels [Electronic resource]. URL: <http://www.enpi-info.eu/medportal/news/latest/44169/Refugees:-additional-funds-approved-in-Brussels> (accessed: 02.03.2016).
31. Refugees: EU launches emergency instrument to support EU countries facing refugee crisis [Electronic resource]. URL: <http://www.enpi-info.eu/medportal/news/latest/44151/Refugees:-EU-launches-emergency-instrument-to-support-EU-countries-facing-refugee-crisis> (accessed: 02.03.2016).
32. Scenari globali e rischi strategici nel corso del 2014. Contributi a cura di CESI, CeSPI, IAI ed ISPI, aggiornati a maggio 2014.
33. Statement of the EU Heads of State or Government, 07/03/2016 [Electronic resource]. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement/> (accessed: 07.03.2016).
34. Tangled Connections between Migration and Security in the Wake of the Arab Uprisings: A European Perspective by Tamirace Fakhoury [Electronic resource]. URL: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1606.pdf> (accessed: 07.03.2016).
35. Targeting Vulnerabilities. The Impact of the Syrian War and Refugee Situation on Trafficking in Persons. A Study of Syria, Turkey, Lebanon, Jordan and Iraq. Vienna, 2015.
36. The EU-Africa Partnership on Migration, Mobility and Employment [Electronic resource]. URL: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/africa/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/africa/index_en.htm) (accessed: 10.02.2016).
37. The EU and Turkey Reach a Tenuous Immigration Agreement [Electronic resource]. URL: <https://www.stratfor.com/analysis/eu-and-turkey-reach-tenuous-immigration-agreement> (accessed: 18.03.2016).

*Рукопись поступила в редакцию 6 марта 2016 г.*